



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Neutralność i polityka neutralności a współpraca w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony : casus Austrii, Finlandii, Irlandii, Malty i Szwecji

Author: Jacek Barcik

Citation style: Barcik Jacek. (2009). Neutralność i polityka neutralności a współpraca w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony : casus Austrii, Finlandii, Irlandii, Malty i Szwecji W: B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), "Prawo międzynarodowe, europejskie i krajowe - granice i wspólne obszary : księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej" (s. 33-53). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Jacek Barcik

Neutralność i polityka neutralności a współpraca w ramach Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony — *casus* Austrii, Finlandii, Irlandii, Malty i Szwecji

W Unii Europejskiej funkcjonują państwa, których status określić można mianem neutralnych lub prowadzących politykę neutralności. Należą do nich: Austria, jedyne wieczyście neutralne państwo członkowskie, oraz Finlandia, Irlandia, Malta i Szwecja, które starają się kultywować tradycyjną politykę neutralności¹. Zarazem jednak wszystkie wymienione kraje, przynależąc do UE, podlegają reżimowi współpracy w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB), stanowiącej II filar Unii. Od 1999 r. państwa te postawione zostały także przed koniecznością dostosowania się do nowego jakościowo, choć z formalnego punktu widzenia stanowiącego część WPZiB, tworzy instytucjonalnego, jakim jest Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie stanu owego dostosowania w warstwie prawnej i politycznej. Analizie podlegać będą regulacje konstytucyjne w takim zakresie, w jakim odnoszą się do uczestnictwa w UE, oraz prowadzona polityka zagraniczna. W pierwszym rzędzie konieczne jest dokonanie rozróżnienia pomiędzy neutralnością a polityką neutralności. Następnie pokrótce zostanie przybliżona

¹ Wśród członków UE można wymienić także inne państwa mające za sobą historyczne doświadczenia z neutralnością. Belgia była państwem wieczyście neutralnym w latach 1831—1919. Wielkie Księstwo Luksemburg miało ten status w latach 1867—1944. Także Dania w okresie od zakończenia wojen napoleońskich do 1949 r. prowadziła politykę neutralności.

geneza, charakter, założenia i działalność EPBiO, po czym badaniu poddana będzie sytuacja każdego z pięciu omawianych państw. Artykuł zamykają konkluzje stanowiące rekapitulację przeprowadzonych rozważań.

1. Pojęcie „neutralność” wywodzi się od łacińskiego *neuter*, oznaczającego „żaden z dwóch, obojętny”². Początkowo było używane wyłącznie w odniesieniu do neutralności wojennej. Autorstwo tego terminu przypisuje się Wilhelmowi Neumeyerowi von Ramsła, który posłużył się nim w wydanej w 1620 r. książce zatytułowanej *Von der Neutralität und der Assistenz oder Unpartylichkeit im Kriege*. Terminu tego nie znał nestor prawa międzynarodowego Grotjusz, używający zwrotu *qui in bello medii sunt*³. Neutralność określana jako „wieczysta”, „trwała”, „stała”, „tradycyjna” pojawia się w praktyce dopiero w XIX w., wraz z uznającym neutralność Szwajcarii art. 6 traktatu paryskiego z dn. 20 maja 1814 r., potwierdzonym następnie przez art. 84 Aktu Kongresu Wiedeńskiego oraz przez specjalny Akt uznania i gwarancji wieczystej neutralności Szwajcarii i części Sabaudii z dn. 20 listopada 1815 r. Zachodzi tu konieczność rozróżnienia pomiędzy neutralnością wieczystą a neutralnością w przypadku konfliktu zbrojnego. To ostatnie pojęcie, regulowane obecnie głównie przez przepisy V i XIII konwencji haskich z 1907 r., a także przez konwencję hawańską z 1928 r., pozostaje poza zakresem rozważań. Podobnie irrelevantne dla omawianego zagadnienia jest pojęcie neutralizacji części terytorium państwa.

Podstawą prawną neutralności wieczystej jest uznanie jej w umowie międzynarodowej przez inne państwa. Często towarzyszy temu także zagwarantowanie statusu neutralności; jest to jednakże jedynie stypulacja dodatkowa, niezaliczająca się do elementów istotnych umowy neutralizacyjnej⁴. Państwo wieczystie neutralne, w zamian za zobowiązanie pozostałych stron umowy do poszanowania jego niepodległości i integralności terytorialnej, zobowiązuje się nie przystępować do sojuszy militarnych ani działań wojennych po stronie jakiegokolwiek innego państwa⁵. Ograniczenie to uznawano za szczególnie ciężkie w dobie, gdy wojna była zwykłym środkiem rozstrzygania sporów międzynarodowych, a *ius ad bellum* powszechnie uznawanym prawem państw. F. von Liszt pisał w 1907 r.: „[...] neutralność odbiera więc państwu jedno z najważniejszych jego praw; najgłębiej wdziera się ono

² M. Muszyński: *Neutralność a integracja. Austriacki pomysł na zjednoczenie z Europą*. Toruń 1998, s. 13.

³ J. Makowski: *Prawo międzynarodowe*. Warszawa 1930, s. 465—466.

⁴ Ibidem, s. 456.

⁵ Cytowany już J. Makowski był zdania, że państwu neutralnemu nie wolno nawet „pozostawać w unii celnej z państwem nieneutralizowanym, ponieważ związek celny jest zazwyczaj zwiastunem związku politycznego i utrudnia państwu zneutralizowanemu zachowanie zupełnej bezstronności w stosunkach z innymi państwami”. Ibidem, s. 457.

w jego zdolność do działania, jeżeli narzuca mu zarazem rozbrojenie [...]”⁶. Podkreślić jednak należy, że państwo neutralne pozostaje w pełni suwerenne, neutralność zaś nie zwalnia go z obowiązku obrony, w tym z użyciem siły, własnej niepodległości i integralności terytorialnej. Jak już stwierdzono, wieczysta neutralność powstaje w wyniku prawnie wiążącej umowy międzynarodowej, w przeciwieństwie do polityki neutralności, czyli określonej polityki państwa zgodnej z zasadami neutralności. Państwo to może jednak w każdej chwili zmienić linię swej polityki, gdyż, odwrotnie niż to ma miejsce w przypadku państwa wieczycie neutralnego, nie jest związane przepisem prawa międzynarodowego obligującym do zachowania neutralności. Adekwatnie, inne państwa nie są zobowiązane do uznawania neutralności państwa prowadzącego taką politykę. R. Buchała istotę polityki neutralności widział w unaocznieniu innym państwom, „jakiej postawy mogą oczekiwać od państwa prowadzącego taką politykę”⁷, czemu jednak nie towarzyszy zobowiązanie prawnomiędzynarodowe. Brak jest jednego modelu polityki neutralności, gdyż może być ona realizowana na podstawie różnych wzorców. Znany jest np. model „aktywnej polityki neutralności”, łączącej dbałość o zachowanie neutralności z energicznym działaniem na rzecz bezpieczeństwa i współpracy⁸.

2. Traktat o Unii Europejskiej podpisany w Maastricht w dn. 7 lutego 1992 r. (TUE) powołał do życia WPZiB UE (uregulowaną w Tytule V TUE obejmującym pierwotnie art. J—J.11, obecnie art. 11—28). W rozumieniu TUE jest ona jedną z polityk prowadzonych przez Unię, przy czym na tle pozostałych dwóch filarów wyróżnia ją międzyrządowy charakter, wyrażający się m.in. przyjętym trybem podejmowania decyzji, jakim co do zasady jest jednomyślność. W znanym porównaniu konstrukcji UE do budowy greckiej świątyni WPZiB stanowi II filar. Integralną częścią WPZiB pozostaje EPBiO — forma współpracy państw członkowskich UE powstała na mocy decyzji szczytów Rady Europejskiej w Kolonii i Helsinkach w 1999 r.⁹ Choć w literaturze przedmiotu często wyodrębnia się EPBiO jako oddzielny obszar integracji, to jednak z formalnego punktu widzenia pozostaje ona nierozdzieloną częścią WPZiB. Artykuły 11 i 17 TUE jednoznacznie przyporządkowują EPBiO do zakresu przedmiotowego WPZiB. Zgodnie z art. 17

⁶ F. von L i s z t: *System prawa międzynarodowego*. Tłum. W. O l s z e w s k i. Kraków—Warszawa 1907, s. 52.

⁷ R. B u c h a ł a: *Neutralność w Europie*. „Sprawy Międzynarodowe” 1982, nr 12, s. 29.

⁸ Zob. J. S u t o r: *Państwa neutralne i niezaangażowane*. Warszawa 1972, s. 220.

⁹ Początkowo określano ją jako WEPBiO — Wspólna Europejska Polityka Bezpieczeństwa i Obrony. Od czasu szczytu Rady Europejskiej w Nicei (7—11 grudnia 2000 r.) używa się akronimu EPBiO, usunięto więc z nazwy przymiotnik „wspólna”. Jeżeli jednak wejdzie w życie traktat konstytucyjny UE, to nazwa ulegnie ponownej zmianie, przyjmując brzmienie: Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obronna (WPBiO).

ust. 1 TUE, WPZiB „obejmuje wszelkie sprawy dotyczące bezpieczeństwa Unii, w tym stopniowe określanie wspólnej polityki obronnej, która mogłaby doprowadzić do wspólnej obrony [...]”. Przepis art. 17 ma olbrzymie znaczenie, gdyż jest jedyną regulacją traktatową, która dotyczy wyłącznie i bezpośrednio wspólnej polityki obronnej i sygnalizuje możliwość ustanowienia wspólnej obrony.

Bezpośrednim powodem proklamowania EPBiO był kryzys kosowski w 1999 r., który z całą mocą unaoczniał słabości WPZiB. Długofalowym motywem okazało się pragnienie uczynienia z Unii liczącego się aktora stosunków międzynarodowych, do czego konieczne było podjęcie integracji także na polu militarnym. Zamierzano w ten sposób zerwać z pokutującym obrazem UE jako „ekonomicznego giganta, politycznego karła i wojskowego robaka”. EPBiO stawia sobie następujące cele: a) budowę autonomicznych zdolności militarnych i cywilnych UE, z czym wiąże się: b) wykształcenie zdolności do podejmowania tzw. misji petersberskich, c) wzmocnienie roli UE w stosunkach międzynarodowych, d) restrukturyzacja przemysłów zbrojeniowych państw członkowskich.

W ciągu ostatnich siedmiu lat EPBiO okazała się najdynamiczniej rozwijającym się segmentem integracji europejskiej. Rozwój ten przebiegał niezależnie od perturbacji związanych z procesem ratyfikacyjnym traktatu konstytucyjnego UE. W jego toku EPBiO podlegała instytucjonalizacji, w rezultacie której w ramach UE powstały nowe ciała, takie jak: Komitet Wojskowy UE, Sztab Wojskowy UE czy Komitet ds. Cywilnych Aspektów Zarządzania Kryzysowego. W 2003 r. EPBiO zainaugurowała pierwsze w historii misje zarządzania kryzysowego podejmowane pod auspicjami UE. Od tego czasu zostało przedsięwziętych aż 20 operacji UE. Wprawdzie są to misje niewielkie liczebnie, o ograniczonym charakterze, i często niemożliwe do przeprowadzenia bez korzystania z pomocy NATO, jednak Unia jako uniikatowa organizacja w skali globu może podjąć zarówno klasyczną operację wojskową, jak i tzw. misje budowania zdolności, misje rządów prawa czy misje monitoringu. Ponadto ma do dyspozycji środki natury ekonomicznej, w postaci np. sankcji gospodarczych. Operacje Unii są podejmowane zarówno w Europie (liczne misje na Bałkanach, misja w Mołdowie), jak i Afryce (aż cztery misje w Kongu, misja w Sudanie), Azji (operacje na terytorium Autonomii Palestyńskiej, Iraku) czy nawet w rejonie Oceanu Indyjskiego/Pacyfiku (misja w Indonezji). Na potrzeby misji wojskowych UE rozwinęła koncepcję powołania piętnastu Grup Bojowych, czyli niewielkich liczebnie (ok. 1500 żołnierzy w Grupie — siła wzmocnionego batalionu z jednostkami wsparcia), lekko uzbrojonych i mobilnych sił szybkiego reagowania. W 2005 r. powstała także, licząca wstępnie 800 osób, Żandarmeria Europejska, mająca zapewnić Unii pełną zdolność do wypełniania misji policyjnych w operacjach kryzysowych EPBiO. UE podjęła również próbę budowy ko-

niecznych zdolności wojskowych i cywilnych, czemu ma służyć, powołana w 2004 r., Europejska Agencja Obrony. Od grudnia 2003 r. UE prowadzi także własną strategię bezpieczeństwa. „Europejska strategia bezpieczeństwa” (*A secure Europe in a better world. European Security Strategy*) jest głównie dziełem Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB J. Solany. Identyfikuje ona zagrożenia dla bezpieczeństwa Unii oraz sposoby odpowiedzi na nie.

3. Republika Austrii jest jedynym trwale neutralnym państwem członkowskim UE. Podstawy prawne austriackiej neutralności stworzyła, po podpisaniu w dn. 15 maja 1955 r. Traktatu państwowego w sprawie odbudowy niezawisłej i demokratycznej Austrii, ustawa konstytucyjna o neutralności Austrii. Ten akt prawa wewnętrznego, przyjęty przez parlament w dn. 26 października 1955 r., składa się zaledwie z dwóch artykułów¹⁰. Został przedłożony do wiadomości państwom-sygnatariuszom Traktatu państwowego oraz innym państwom, które następnie uznały neutralność wieczystą Austrii. W ten sposób zasada wieczystej neutralności została włączona do zasad konstytucyjnych II Republiki Austriackiej¹¹. Jednocześnie forma użycia statusu państwa neutralnego powoduje, że dla jego zmiany, tj. odstąpienia od neutralności, należałoby zastosować akt *a contrario*, czyli przyjęcie stosowną ustawę konstytucyjną.

Podczas negocjacji akcesyjnych Austrii z UE dziedzina WPZiB nie była przedmiotem większych kontrowersji. Przypisać to po części można brzmieniu art. F ust. 1 Traktatu z Maastricht, swoistego „wentyla bezpieczeństwa” dla neutralnych państw członkowskich UE. Zgodnie z tym przepisem, WPZiB nie narusza szczególnego charakteru polityki bezpieczeństwa i polityki obronnej niektórych państw członkowskich. Dla Austriaków treść zacytowanego przepisu oznaczała potwierdzenie neutralnego statusu Austrii i nie liczył się tu fakt, że taka literalna interpretacja art. F ust. 1 jest niezgodna z celami TUE. Chociaż WPZiB wywiera znaczny wpływ na neutralność Austrii, kraj ten zdecydował się wypełnić wszystkie zobowiązania, jakie dla członka Unii wynikają z II filaru UE. Nie zgłaszano przy tym pretensji do uzyskania, na wzór duńskiego porozumienia edynburskiego, uprzywilejowanego wyłączenia spod uczestnictwa w polityce obronnej UE. Stanowisko austriackie zostało potwierdzone we Wspólnej deklaracji w sprawie

¹⁰ Stanowią one:

Artykuł 1 pkt 1: „W celu trwałego i stałego zapewnienia swojej niezależności i nietykalności swojego terytorium Austria ogłasza dobrowolnie stałą neutralność. Austria będzie ją popierać i będzie jej bronić wszystkimi, będącymi w jej dyspozycji, środkami”. Pkt 2: „Dla zagwarantowania tych celów Austria nie będzie w przyszłości zawierać żadnych sojuszów wojskowych i nie dopuści do budowy na swoim terytorium baz wojskowych obcych państw”.

Artykuł 2: „Wykonanie niniejszej federalnej ustawy konstytucyjnej powierza się Rządowi Federalnemu”.

¹¹ M. Muszyński: *Neutralność...*, s. 52.

WPZiB, załączonej do Traktatu akcesyjnego Norwegii, Austrii, Finlandii i Szwecji do UE¹².

Przystąpienie Austrii do UE spowodowało konieczność zmiany konstytucji austriackiej z 1920 r. Należy dodać, że Austria nie ma konstytucji w formie pojedynczego dokumentu, składają się na nią bowiem, oprócz właściwej Federalnej ustawy konstytucyjnej z dn. 1 października 1920 r.¹³, także dodatkowe ustawy również określane mianem ustaw konstytucyjnych¹⁴. W 1981 r. wprowadzono do konstytucji nowy art. 9 ust. 2, zgodnie z którym „poszczególne prawa zwierzchnie federacji mogą być przeniesione na instytucje międzypaństwowe i ich organa [...] w drodze ustawy lub traktatu państwowego, na który wyrażona jest zgoda w trybie art. 50 ust. 1 [...]”. Ostatni z wymienionych przepisów stał się podstawą do uchwalenia przez Radę Narodową (izbę niższą austriackiego parlamentu) w dn. 9 września 1994 r., zmieniającej konstytucję, Federalnej ustawy konstytucyjnej o przystąpieniu do Unii Europejskiej. Została ona następnie zatwierdzona w drodze referendum ogólnokrajowego w dn. 12 czerwca 1994 r. W rezultacie przystąpienia do UE do konstytucji austriackiej zostały wprowadzone nowe artykuły — od 23a do 23f. Znajdują się one w części pierwszej Federalnej ustawy konstytucyjnej, zatytułowanej *Postanowienia ogólne. Unia Europejska*. Zasadnicze znaczenie dla sfery WPZiB/EPBiO ma art. 23f, w którym, w sposób unikatowy wśród konstytucji wszystkich państw członkowskich UE, zdecydowano się uregulować zagadnienie stosunku Republiki Austriackiej do II filara UE¹⁵. Przepis ten może być zasadnie traktowany jako odstępstwo od zasady

¹² Uzgodniono w niej m.in., że: a) „przystąpienie do Unii powinno wzmocnić wewnętrzną spójność Unii i jej zdolność do efektywnego działania w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa”; b) „nowe państwa członkowskie będą od chwili ich przystąpienia gotowe i zdolne do pełnego i aktywnego uczestnictwa we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, jak określono w TUE”; c) „nowe państwa członkowskie z chwilą przystąpienia przyjmą w całej rozciągłości i bez zastrzeżeń wszystkie cele Traktatu, postanowienia jego Tytułu V i odnośnych dołączonych doń deklaracji”; d) „nowe państwa członkowskie będą gotowe i zdolne do wspierania określonej polityki Unii, obowiązującej w dniu przystąpienia”. Tekst deklaracji zob.: *Traktat dotyczący przystąpienia Królestwa Norwegii, Republiki Austrii, Republiki Finlandii i Królestwa Szwecji do Unii Europejskiej (część druga)*. Warszawa 2004, s. 232.

¹³ Tekst zob.: P. Czarny, B. Naleziński: *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*. Warszawa 2004, s. 65—66.

¹⁴ R. Hofmann: *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej — przykład Austrii*. W: *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej*. Red. K. Wójtowicz. Łódź 1998, s. 99.

¹⁵ Artykuł 23f: „Ust. 1. Austria współdziała we wspólnej polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej na podstawie Tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej w wersji ustalonej przez traktat nicejski. Współdziałanie to obejmuje zadania, o których mowa w art. 17 ust. 2 tego Traktatu, jak również w działaniach, które zawieszają, ograniczają lub całkowicie wykluczają stosunki gospodarcze z jednym lub wieloma państwami trzecimi. Uchwały Rady Europejskiej odnośnie do wspólnej obrony Unii Europejskiej, jak również odnośnie do włączenia

neutralności wieczystej, choć należy go odczytywać łącznie z art. 9a ust. 1 konstytucji austriackiej, zgodnie z którym: „Austria zapewnia całościową obronę krajową. Jej zadaniem jest ochrona niepodległości zewnętrznej oraz nienaruszalności i jedności terytorium federalnego, w szczególności zachowanie i obrona wieczystej neutralności [...]”.

W treści art. 23f należy odróżnić dwie sytuacje. Pierwsza z nich dotyczy współpracy Austrii w ramach WPZiB/EPBiO, druga zaś wiąże się z przewidzianą w art. 17 ust. 1 TUE możliwością ustanowienia wspólnej obrony w ramach Unii oraz ewentualnym włączeniem Unii Zachodnioeuropejskiej (UZE) do UE. W pierwszym przypadku Austria ogólnie deklaruje współdziałanie przy realizacji WPZiB/EPBiO, w tym także przy przeprowadzaniu misji petersberskich z art. 17 ust. 2 TUE i nakładaniu sankcji gospodarczych. Metodę tworzenia związanej z tym austriackiej polityki zagranicznej, w tym sposób wypracowywania austriackich stanowisk negocjacyjnych w ramach WPZiB (a także całej Unii) reguluje art. 23e konstytucji. Przepis ten, w powiązaniu z art. 23f ust. 3, pozwala stwierdzić, że prawo głosu w obszarze EPBiO wykonywane jest przez Kanclerza Federalnego w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Rada Narodowa, a w jej ramach głównie Komisja Główna (*Hauptausschuss*), kontroluje co do zasady wszystkie sprawy z zakresu WPZiB/EPBiO, stosując przy tym standardową procedurę rozpatrywania „projektów unijnych”. Podkreślić należy, że Komisja Główna jest uprawniona do delegowania austriackich sił pokojowych w ramach organizacji międzynarodowych, takich jak ONZ, OBWE czy UE. Oznacza to, że rząd federalny może bez upoważnienia ze strony parlamentu decydować o wysłaniu sił wojskowych za granicę w celu udziału w operacji humanitarnej, jednak Komisji Głównej przysługuje w ciągu dwóch tygodni prawo zgłoszenia zastrzeżenia. W razie powstania takiego zastrzeżenia Austria musi

Unii Zachodnioeuropejskiej do Unii Europejskiej wymagają podjęcia uchwał przez Radę Narodową i Radę Federalną przy odpowiednim zastosowaniu art. 44 ust. 1 i 2.

Ust. 2. Do uchwał w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Unii Europejskiej na podstawie Tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej w wersji ustalonej w traktacie nicejskim, jak również do uchwał w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych stosuje się art. 23e ust. 2—5.

Ust. 3. Przy podejmowaniu uchwał dotyczących zadań z zakresu zachowania pokoju, jak również udziału wojska w rozwiązywaniu kryzysów, łącznie ze środkami służącymi pokojowi, a także uchwał, o których mowa w art. 17 Traktatu o Unii Europejskiej w wersji ustalonej przez traktat nicejski, dotyczących stopniowego ustalania wspólnej polityki obronnej i ściślejszych instytucjonalnych stosunków z Unią Zachodnioeuropejską, prawo głosu wykonywane jest w porozumieniu przez Kanclerza Federalnego i Federalnego Ministra Spraw Zagranicznych.

Ust. 4. Jeżeli podejmowana uchwała mogłaby powodować zobowiązanie Austrii do wysłania oddziałów lub osób, zgoda na zastosowanie środków, o których mowa w ust. 3, może być udzielona tylko pod warunkiem zastrzeżenia, że do wysłania oddziałów i osób za granicę wymagane jest jeszcze postępowanie przewidziane w przepisach konstytucji”.

wycofać się z udziału w operacji. Komisja Główna sprawuje także kontrolę nad udziałem Austrii w cywilnych misjach EPBiO.

Druga z sytuacji unormowanych w art. 23f nawiązuje do regulacji art. 17 ust. 1 TUE, który to przepis zdaje się wyznaczać ustanowienie wspólnej obrony jako docelowy etap integracji w obszarze polityki bezpieczeństwa i obrony. O jej kreacji, czyli w istocie o przekształceniu Unii w sojusz wojskowy, ma jednomyślnie zdecydować Rada Europejska. Po podjęciu decyzji organ ten zaleci państwom członkowskim implementację decyzji, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Konstytucja austriacka przewiduje stosowną, wewnętrznoprawną procedurę, jaka znajdzie zastosowanie w tym przypadku. Ponieważ hipotetyczna decyzja o wspólnej obronie Unii, lub o włączeniu UZE do UE, oznaczałaby definitywne odejście od konstytucyjnej zasady neutralności, słusznie uznano ją za materię konstytucyjną. Z tego względu dla ich przyjęcia niezbędne będzie spełnienie, przewidzianych w art. 44 ust. 1 i 2 konstytucji, zaostrzonych wymogów proceduralnych dotyczących uchwalania ustaw konstytucyjnych lub postanowień o randze konstytucyjnej w ustawach zwykłych¹⁶. Chociaż art. 23f pomija tę kwestię milczeniem, wydaje się jednak, że przy podejmowaniu omawianych decyzji mogłoby zostać przeprowadzone referendum ogólnonarodowe. Należy w związku z tym rozróżnić pojęcie „całościowa zmiana” (*Gesamtänderung*) i „częściowa zmiana” (*Teileränderung*) konstytucji. Według art. 44 ust. 3, każda całkowita zmiana konstytucji, a zmiana częściowa, jeśli zażąda tego 1/3 członków Rady Narodowej lub Rady Federalnej, poddawana jest po zakończeniu procedury parlamentarnej, a przed poświadczeniem przez Prezydenta Federalnego, pod głosowanie całego narodu. Zachodzi pytanie, czy udział Austrii w ewentualnej wspólnej obronie UE, a tym samym odejście przez ten kraj od zasady neutralności, należałoby uznać za całościową czy częściową zmianę konstytucji? Zważywszy, że obecnie dominuje w Austrii wykładnia zaliczająca do zakresu pojęcia „całościowej zmiany konstytucji” także „każdą istotną zmianę jednej z przewodnich zasad konstytucji”¹⁷, można uznać odejście od konstytucyjnej zasady neutralności za wymagającą przeprowadzenia referendum całościową zmianę konstytucji. W ten sposób ostateczna decyzja o udziale Austrii w ewentualnym przyszłym sojuszu wojskowym

¹⁶ Akty takie mogą być uchwalane przez Radę Narodową tylko w obecności co najmniej połowy jej członków i większością 2/3 głosów. Powinny być jako takie wyraźnie nazwane („ustawa konstytucyjna”, „postanowienie konstytucyjne”). Jeżeli ograniczają one właściwość krajów związkowych federacji austriackiej w dziedzinie ustawodawstwa lub wykonawstwa, to wymagają ponadto zgody izby wyższej parlamentu austriackiego — Rady Federalnej. Zgoda Rady Federalnej wyrażana jest w uchwale podejmowanej większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy członków organu.

¹⁷ J. Barcik: *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*. Opole 2001, s. 72—73.

UE leżałyby w rękach austriackiego suwerena. Warto dodać, że w trakcie Konferencji Międzyrządowej 2003/2004 Austria, razem z Finlandią, Irlandią i Szwecją, sprzeciwiała się przyjęciu w traktacie konstytucyjnym UE klauzuli wzajemnej obrony. Ministrowie spraw zagranicznych wymienionych państw wystosowali nawet, dn. 4 grudnia 2003 r., wspólny list do Wysokiego Przedstawiciela ds. WPZiB oraz ministrów wszystkich pozostałych państw członkowskich i przystępujących do UE. Stwierdzono w nim, że „postanowienia zawierające formalnie wiążące gwarancje w zakresie bezpieczeństwa byłyby niezgodne (*inconsistent*) z naszą polityką bezpieczeństwa lub z naszymi wymaganiami konstytucyjnymi”¹⁸. Zarazem jednak autorzy listu popierali ogólnie wzmocnienie EPBiO¹⁹, a także zawarcie w traktacie konstytucyjnym UE klauzuli solidarności na wypadek ataku terrorystycznego lub katastrofy naturalnej lub spowodowanej przez człowieka. Domagali się przy tym „szerszego podkreślenia zasady solidarności w dziedzinie bezpieczeństwa”, proponując w związku z tym umieszczenie w traktacie konstytucyjnym postanowienia następującej treści: „Jeśli państwo członkowskie stałoby się ofiarą zbrojnej agresji, może zażądać, by pozostałe państwa członkowskie udzieliły mu pomocy i wsparcia wszystkimi środkami pozostającymi w ich mocy, wojskowymi i innymi, w zgodzie z art. 51 Karty NZ”. W przeciwieństwie do brzmienia art. I-40 ust. 7 traktatu konstytucyjnego w wersji nadanej mu przez Konwent Europejski, zaproponowana redakcja nie obligowała państw członkowskich do automatycznego udzielenia pomocy, pozostawiając ich uznaniu decyzję w tej sprawie.

Austria aktywnie uczestniczy we współpracy w ramach EPBiO, włącznie z udziałem w operacjach wojskowych i cywilnych podejmowanych w zakresie tej polityki. Na potrzeby operacji EUFOR *Althea* w Bośni i Hercegowinie

¹⁸ Conference of the representatives of the governments of the member states, Brussels, 5 December 2003, Erkki Tuomioja, Minister of Foreign Affairs of Finland; Brian Cowen, Minister of Foreign Affairs of Ireland; Benita Ferrero-Waldner, Minister of Foreign Affairs of Austria; Laila Freivalds, Minister of Foreign Affairs of Sweden, Letter dated 4 December 2003 — IGC 2003 — European Security and Defence Policy. Tekst zob.: *From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents*. Vol. IV. Ed. A. Missiroli. Chaillot Papers, no. 67, December 2003, s. 437—438.

¹⁹ Jeszcze przed proklamowaniem EPBiO, na Konferencji Międzyrządowej w 1996 r., Austria optowała za wzmocnieniem WPZiB. Opowiadała się wówczas za koniecznością wyposażenia UE w zdolność do działania w zakresie zapobiegania konfliktom, zarządzania kryzysowego, operacji utrzymywania pokoju, ochrony ludności cywilnej i działań humanitarnych. Zob.: Guidelines of the Austrian Government on the subjects likely to be dealt with at the 1996 IGC (submitted in June 1995); Austria's positions of principle on the Intergovernmental Conference: Austrian Government document of 26 March 1996. Dokumenty dostępne na stronie.: <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/eu-doc/index.html>

Zob. też: White Paper on the 1996 Intergovernmental Conference. Vol. II. Summary of positions of the Member States of the European Union with a view to the 1996 Intergovernmental Conference, European Parliament, Intergovernmental Task Force, 29 March 1996.

państwo to wydelegowało 300 osób, z których 150 tworzyło Zintegrowaną Jednostkę Policyjną (*Integrated Police Unit — IPU*). W misji EUPM, także w Bośni, uczestniczyło pięciu austriackich oficerów policji, zaś w operacji EUPOL Proxima w Macedonii — trzech²⁰. Kontyngent austriacki wchodzi w skład, tworzonej wspólnie z Niemcami i Czechami, Grupy Bojowej UE. W roku akademickim 2005/2006 Austria była także, razem z Węgrami, organizatorem jednego z modułów szkoleniowych Europejskiego Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony. Również w uchwalonej przez Radę Narodową w dn. 12 grudnia 2001 r. austriackiej Doktrynie Bezpieczeństwa i Obrony podkreśla się, że siły zbrojne tego państwa powinny być zdolne do brania udziału w całym spektrum misji petersberskich w ramach wielonarodowych na szczęblu brygady lub ekwiwalentu sił brygady. Co więcej, mają one rozwijać i utrzymywać zdolność do uczestnictwa na odpowiednim poziomie, który określono jako szczebel dywizji, we wspólnej obronie. Wymaga to rozwijania interoperacyjności sił zbrojnych. Ponieważ postanowienia te stanowią znaczne odejście od zasady neutralności, Doktryna Bezpieczeństwa i Obrony zawiera w tym zakresie postanowienie pod znaczącym tytułem *Od neutralności do solidarności*. Podkreśla się w nim, że Austria, przez pozbawiony zastrzeżeń udział we WPZiB UE, „radikalnie zmieniła swój status wieczystej neutralności w prawie międzynarodowym. [...] Austriacki status [...] koresponduje raczej z państwem niewchodzącym w skład sojuszu (*non-allied state*) niż z państwem neutralnym. Austria jest suwerenna w decydowaniu o przyszłym rozwoju swej polityki bezpieczeństwa. Jednakże im bardziej Austria jest zintegrowana z międzynarodową architekturą bezpieczeństwa, tym skuteczniej będzie zdolna chronić swych interesów w zakresie bezpieczeństwa i celów polityki pokojowej oraz wносить wkład w kształtowanie stabilnego i pokojowego środowiska”²¹.

Do grupy państw członkowskich UE tradycyjnie prowadzących politykę neutralności zaliczają się, oprócz dwóch państw skandynawskich — Finlandii i Szwecji, także Irlandia oraz Malta²². Wbrew pozorom korzenie fińskiej

²⁰ Austrian Foreign Policy Yearbook 2004, Report by the Federal Minister for Foreign Affairs, s. 25.

²¹ Zob. także: M. Kruger: *Austria*. In: *Neutrality and non-alignment in Europe today*. Ed. H. Ojanen. The Finnish Institute of International Affairs Report 6, 2003, s. 9—13; H. Neuhold: *Comments on the Austrian positions*. In: *Ibidem*, s. 14—18.

²² Biorąc pod uwagę podstawę prawną zapewniania neutralności (czy to prawnomiędzynarodową, oznaczającą neutralność *de iure*, czy też wynikającą z prawa wewnętrznego, nazywaną neutralnością *de facto*), E. Eliasson dokonuje porównania wymienionych czterech państw. Badacz ten określa fińską politykę neutralności mianem neutralności częściowo *de iure*, częściowo zaś *de facto*, zdecydowanie zaś cechującą się pragmatyzmem i zabarwioną politycznym izolacjonizmem. Szwedzka polityka neutralności miałaby być neutralnością *de facto* i łączyć się z aktywnym międzynarodowym zaangażowaniem o charakterze ideologicznym. Austriacka neutralność to neutralność *de iure*, irlandzka polityka neutralności zaś zasługiwałaby na mia-

i szwedzkiej polityki neutralności są nieco inne²³. W Finlandii, po uzyskaniu niepodległości w 1917 r., polityka neutralności, zważywszy zwłaszcza na skomplikowane stosunki z Rosją, jawiła się jako najbardziej pragmatyczny, pozbawiony konotacji moralnych czy ideologicznych wybór polityczny²⁴. Finlandia zobowiązała się w traktacie pokojowym do neutralności, jednak w 1989 r., w drodze specjalnej noty, zawiadomiła główne mocarstwa, iż nie zamierza dłużej przestrzegać tego postanowienia umowy. Ponieważ żadne z mocarstw nie zareagowało na notę, zdaniem Finlandii, nie jest już ona zobowiązana do zachowywania neutralności²⁵. Inaczej rzecz się ma ze Szwecją, gdzie polityka neutralności prowadzona jest nieprzerwanie od 1812 r., czyli daty utraty Finlandii na rzecz Rosji. Była tak silnie zakorzeniona w szwedzkim społeczeństwie, że mogła uchodzić nawet za element tożsamości narodowej — składnik „szwedzkości”²⁶. Wejście do UE oznaczało dla tych państw konieczność zredefiniowania prowadzonej polityki. Jak podkreśla fiński obserwator: „Uświadomiliśmy sobie także, że byłoby nieuczciwe określać [prowadzoną politykę — J.B.] jako neutralną, jeżeli naszą intencją byłoby bycie wiernym zasadom Unii. W związku z tym musieliśmy się nauczyć dzielić tę neutralność i dzisiaj mówimy, że jesteśmy militarnie niestowarzyszeni. Taka strategia spotkała się z zrozumieniem, a ponieważ Austriacy i Szwedzi borykali się z podobnymi problemami, nie czuliśmy się osamotnieni”²⁷. Analogiczny proces mentalny przeszli Szwedzi, choć tradycyjna neutralność „na długie lata zablokowała ściślejszą integrację gospodarczą, ponieważ uważano, że udział w procesach integracji [...] jest nie do pogodzenia z polityką zaangażowania”²⁸. Istotną przyczyną fińskich starań o członkostwo w UE były kwestie bezpieczeństwa. Jak w 1993 r. stwierdził

no neutralności *de facto*. Zob.: J. Eliasson: *Traditions, Identity and Security: the Legacy of Neutrality in Finnish and Swedish Security Policies in Light of European Integration*. In: *European Integration online Papers (EIoP)*. Vol. 8 (2004), No 6, s. 20.: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-006a.htm>

²³ Zob. szerzej: P. Andrzejewski: *Neutralność w polityce zagranicznej Finlandii i Szwecji*. Warszawa 1986; D. Popławski: *Skandynawska postneutralność? W: Morze w cywilizacji, kulturze i stosunkach międzynarodowych*. Red. E. Haliżak, W. Lizak, L. Łukaszuk, E. Śliwka. Warszawa—Pieniężno 2006, s. 273—284.

²⁴ J. Eliasson: *Traditions...*, s. 3.

²⁵ R. Hofman: *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej — przykład państw skandynawskich*. W: *Zmiany konstytucyjne...*, s. 121.

²⁶ J. Eliasson: *Traditions...*, s. 5.

²⁷ J. Iloniemi: *Doświadczenia Finlandii wynikające z członkostwa w UE*. W: *Doświadczenia negocjacji akcesyjnych państw UE*. Red. S. Miklaszewski. Z. 41. Kraków 2000, s. 43—44; zob. także: H. Himanen: *Finland*. In: *Neutrality and non-alignment in Europe today...*, s. 19—26; R. Vayrynen: *Comments on the Finnish positions*. In: *Ibidem*, s. 27—29.

²⁸ J. Święcicki: *Doświadczenia Szwecji*. W: *Doświadczenia negocjacji akcesyjnych państw UE*. Z. 41..., s. 72; zob. także: A. Bjurner: *Sweden*. In: *Neutrality and non-alignment in Europe today...*, s. 41—45; B. Hultdt: *Comments on the Swedish positions*. In: *Ibidem*, s. 46—51.

prezydent Finlandii Koivisto, „najważniejszy powód starań o członkostwo w WE zdawał się dla mnie leżeć w sferze polityki bezpieczeństwa. Powody gospodarcze były drugorzędne”²⁹. Wraz z powstaniem EPBiO w 1999 r. Finlandia zadeklarowała udział w misjach petersberskich UE³⁰. Podczas fińskiej prezydencji w UE (druga połowa 1999 r.) wynegocjowano i ogłoszono na szczycie w Helsinkach Europejski Cel Zasadniczy 2003 (*EU Headline Goal 2003*). Fin gen. Hagglund został wybrany pierwszym przewodniczącym Komitetu Wojskowego UE, na potrzeby Sił Szybkiego Reagowania UE przeznaczono zaś 2000 żołnierzy, czyli maksymalną liczbę, jaka zgodnie z prawem fińskim może jednocześnie służyć za granicą (m.in. do składu Nordyckiej Grupy Bojowej UE Finlandia zgłosiła 200 żołnierzy)³¹. Finlandia aktywnie uczestniczy w rozwoju i implementacji EPBiO, uznając, że „unijna spójność, solidarność i wspólne zaangażowanie w tej dziedzinie będą służyły wzmocnieniu fińskiego bezpieczeństwa”³².

Podstawą prawną fińskiego zaangażowania we WPZiB UE jest § 1 pkt 3 konstytucji Finlandii z dn. 11 czerwca 1999 r.³³ Jest on zawarty w rozdziale I konstytucji zatytułowanym *Podstawy ustrojowe państwa* i stanowi, że „Finlandia uczestniczy we współpracy międzynarodowej zmierzającej do zachowania pokoju i praw człowieka oraz rozwoju społeczeństwa”. Wydaje się, że przepis ten mógłby być rozpatrywany jako podstawa ewentualnego

²⁹ J. Eliasson: *Traditions...*, s. 20.

³⁰ Już w toku IGC 1996 r. Finlandia, a także Szwecja prezentowały pogląd, że fundamentalnymi zasadami w zakresie obrony powinny pozostać międzyrządowy charakter działań i jednomyślność przy podejmowaniu decyzji. Oba kraje przedstawiły także propozycje dotyczące postulowanej przez te państwa roli, jaką UE powinna odgrywać w operacjach zarządzania kryzysowego. Obejmowały one m.in. wyposażenie UE w kompetencje do podejmowania działań o charakterze militarnego zarządzania kryzysowego. Państwa członkowskie dostarczałyby sił militarnych do udziału w operacjach zarządzania kryzysowego dobrowolnie i w zgodzie ze swymi konstytucyjnymi wymogami. Wyraźnie podkreślono także, że kwestię współpracy w dziedzinie militarnego zarządzania kryzysowego należy oddzielić od zagadnienia osiągnięcia porozumienia dotyczącego zbiorowej obrony w ramach UE. Zob.: Memorandum of the Foreign Ministry of 18 September 1995 on the views of the Finnish Government concerning the 1996 Intergovernmental Conference; Finland's starting-points and objectives for the 1996 IGC-report of the Finnish Government, 27 February 1996; Dimension towards an enhanced EU role in crisis management. Memorandum from Finland and Sweden, 25 April 1996; Note of July 1995 on the fundamental interests of Sweden with a view to the 1996 Intergovernmental Conference; Communication of the Swedish Government of 30 November 1995 on the 1996 IGC.

³¹ J. Eliasson: *Traditions...*, s. 7.

³² Finnish Security and Defence Policy 2004, Government Report 6/2004, Prime Minister's Office: Publications 18/2004, s. 79; zob. także: T. Vaahoranta, T. Forsberg: *Post-neutral or pre-allied? Finish and Swedish policies on the EU and NATO as security organisations*, Ulkopoliittinen Instituutti (UPI) — The Finnish Institute of Foreign Affairs, *Working Papers* 29(2000).

³³ Tekst konstytucji Finlandii zob. *Konstytucja Republiki Finlandii*. Red. J. Osiński. Warszawa 2003.

uczestnictwa Finlandii we wspólnej obronie w ramach UE. Zgodnie z § 93 konstytucji, polityka zagraniczna Finlandii prowadzona jest przez Prezydenta Republiki we współpracy z Radą Państwa. Parlament akceptuje przyjmowanie i wypowiadanie zobowiązań międzynarodowych Finlandii oraz decyduje o ich wejściu w życie w zakresie przewidzianym w konstytucji. O sprawach wojny i pokoju rozstrzyga prezydent za zgodą parlamentu.

Wysyłanie sił zbrojnych za granicę, w tym w ramach misji EPBiO, odbywa się na podstawie Aktu o operacjach wsparcia pokoju (*Act on Peace Support Operations*) w przypadku operacji utrzymywania pokoju lub Aktu o poborze (*Conscription Act*) w przypadku misji szkoleniowych. Obce siły zbrojne mogą przebywać w Finlandii na podstawie zezwolenia wydanego przez władze fińskie lub zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi. Stosowna procedura uregulowana jest w Akcie o nadzorze terytorialnym (*Territorial Surveillance Act*).

W przypadku podejmowania decyzji o udziale Finlandii we wspólnej obronie w ramach UE zastosowanie znalazłyby przepisy § 94 i 95 konstytucji. Umowa międzynarodowa wprowadzająca wspólną obronę wymagałaby dla jej przyjęcia zgody fińskiego parlamentu i to wyrażonej większością przynajmniej 2/3 oddanych głosów. Wprawdzie co do zasady zgoda taka udzielana jest zwykłą większością głosów, jednakże w przypadku zobowiązań międzynarodowych dotyczących konstytucji (a taki charakter mogłaby mieć umowa o wprowadzeniu wspólnej obrony w UE) lub zmiany granic terytorium państwa znalazłby zastosowanie szczególny, kwalifikowany tryb wyrażania zgody³⁴.

W przeciwieństwie do Finlandii, Szwecja dość niechętnie zaangażowała się w EPBiO. Zagroziła nawet wetem w stosunku do Raportu Prezydencji przedłożonego na szczycie w Kolonii w 1999 r., jeśli nie znalazłoby się w nim odniesienie do zasad Karty NZ. Państwo to długo nie mogło pogodzić się z tworzeniem autonomicznych zdolności wojskowych UE, stawiając się pod tym względem na izolowanej pozycji wśród członków Unii. Niemniej jednak władze szwedzkie podjęły działania zmierzające do dostosowania się do nowej sytuacji. Znowelizowano prawo o służbie sił zbrojnych za granicą tak, aby umożliwić szwedzki udział w operacjach UE. W kwietniu 2002 r. przyjęto nową legislację stanowiącą olbrzymi krok ku uzawodowieniu szwedzkich sił zbrojnych. Ponieważ okres służby poborowej w Szwecji trwał 7–8 miesięcy, jedynie ok. 10% poborowych żołnierzy byłoby zdolnych do podejmowania służby na misjach zagranicznych i to przy założeniu, że pozostawaliby oni, z braku czasu, niedostatecznie wyszkoleni na potrzeby operacji. W związku z tym zdecydowano się wprowadzić w szwedzkich siłach zbroj-

³⁴ Dodatkowo, zobowiązanie międzynarodowe nie może być sprzeczne z demokratycznymi podstawami konstytucji.

nych system wieloletnich kontraktów zawieranych z żołnierzami³⁵. Szwecja aktywnie zaangażowała się w kolektywne działania na rzecz bezpieczeństwa, o czym świadczy fakt, że w latach 2003–2004 ok. 780 członków szwedzkich sił zbrojnych pełniło służbę poza granicami państwa³⁶. Wychocono przy tym z założenia, że działania takie nie kolidują z polityką neutralności dopóty, dopóki nie wiążą się z prawnymi zobowiązaniami w zakresie wspólnej obrony. Szwecja odgrywa również rolę tzw. państwa ramowego (*framework nation*) w zakresie formowania Nordyckiej Grupy Bojowej UE. Oznacza to konieczność delegowania 1100 szwedzkich żołnierzy do składu grupy oraz zapewnienia struktur dowodzenia (dowódcą grupy jest szwedzki gen. K. Engelbrektson) i łączności.

Dla współpracy Królestwa Szwecji w ramach UE, w tym w zakresie EPBiO pierwszoplanowe znaczenie ma rozdział 10 Aktu o formie rządu, stanowiącego jeden z dokumentów składających się na szwedzką konstytucję³⁷. Zawiera on m.in. art. 5 regulujący przeniesienie przez Szwecję kompetencji do podejmowania decyzji na rzecz UE. Geneza tego przepisu wywodzi się z nowelizacji konstytucji dokonanej w 1994 r.³⁸ Zgodnie z jego treścią, Riksdag może, w ramach współpracy w UE, przenieść prawo podejmowania decyzji, o ile nie narusza to zasad dotyczących formy rządu. Transfer taki musi zakładać, że zakres ochrony praw i wolności w dziedzinie współpracy, do której przeniesienie się odnosi, jest zgodny z gwarantowanym przez szwedzki Akt o formie rządu i Europejską konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Od strony formalnej przeniesienie prawa podejmowania decyzji jest możliwe na podstawie decyzji Riksdagu podjętej większością głosów — co najmniej 3/4 głosów — obecnych deputowanych³⁹.

³⁵ J. Eliasson: *Traditions...*, s. 9. Zob. także: W. Hopkinson: *Sizing and shaping European armed forces. Lessons and considerations from the Nordic countries*. In: *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Policy Paper*, no. 7, March 2004.

³⁶ Dane za: W. Hopkinson: *Sizing and shaping...*, s. 34.

³⁷ Tekst szwedzkiej konstytucji: http://www.riksdagen.se/templates/R_Page_6307.aspx

Zob. także *Konstytucja Królestwa Szwecji*. Red. K. Dembiński, M. Grzybowski. Warszawa 2000.

³⁸ Zob. także G. Lyssen: *Dostosowanie prawa konstytucyjnego Szwecji do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej*. „*Studia Europejskie*” 1997, nr 2, s. 71–86.

³⁹ Przekazanie może także odbyć się w trybie przewidzianym dla zmiany praw fundamentalnych (art. 5 ust. 1 Aktu o formie rządu). Na zawarcie stosownej umowy przez rząd wymagane jest zatwierdzenie jej przez Riksdag. Organ ten może wyrazić zgodę na zawarcie umowy dotyczącej integracji w ramach UE, nawet jeżeli tekst umowy nie został jeszcze opracowany w ostatecznej wersji (art. 2 ust. 4). Jeżeli zgoda Riksdagu uchwalana jest w trybie szczególnym, to do późniejszego zatwierdzenia umowy stosuje się taki sam tryb postępowania. Rząd może jednak zaniechać zatwierdzenia umowy przez Riksdag, jeżeli wymagają tego interesy Królestwa. W takim przypadku gabinet powinien przed zawarciem umowy przeprowadzić konsultacje z Doradczą Radą Spraw Zagranicznych (jest to konstytucyjny organ, uregulowany w art. 7 rozdziału 10 Aktu o formie rządu i złożony z przewodniczącego Riksdagu i dziewięciu innych

Na rząd szwedzki nałożono obowiązek stałego informowania Riksdagu i współpracy z powołanymi przez niego ciałami (przede wszystkim z Komisją ds. Unii Europejskiej) w zakresie rozwoju współpracy w UE. Zgodnie z art. 9 Aktu o formie rządu, szwedzkie siły zbrojne mogą być użyte w walce lub wysłane za granicę, jeżeli: a) Riksdag wyrazi na to zgodę; b) użycie lub wysłanie sił zbrojnych przewiduje ustawa określająca przy tym przesłanki ich użycia; c) obowiązek wysłania lub użycia sił wynika z umowy międzynarodowej lub z międzynarodowego zobowiązania, zaaprobowanych przez Riksdag. Oznacza to, że rząd może rozmieścić siły zbrojne za granicą bez potrzeby uzyskiwania zgody Riksdagu, pod warunkiem jednak, że będą one pełniły funkcję sił utrzymywania pokoju pod auspicjami organizacji międzynarodowej, np. ONZ. W razie misji wymuszania pokoju (*peace enforcement*) wymagana jest aprobata parlamentu na rozmieszczenie sił.

Analiza rozwiązań prawnokonstytucyjnych państw członkowskich UE pozwala stwierdzić, że najbardziej restrykcyjną regulację, jeśli chodzi o możliwość kreacji wspólnej obrony w ramach EPBiO, ma Republika Irlandii. W państwie tym przyjęto bardzo sztywno pojmowaną koncepcję suwerenności zewnętrznej, która datuje się jeszcze z okresu przed utworzeniem UE⁴⁰. W dotyczącej Jednolitego Aktu Europejskiego z 1986 r. sprawie R. Crotty v. A. Taoiseach irlandzki Sąd Najwyższy wypowiedział się negatywnie, jeśli chodzi o możliwość wykonywania suwerenności zewnętrznej przez wspólnotę państw⁴¹. Współcześnie przepis art. 29 ust. 4 pkt 9 konstytucji irlandzkiej *expressis verbis* wyłącza ewentualność uczestnictwa Irlandii we wspólnej obronie w ramach UE⁴². Zgodnie z jego brzmieniem, Irlandia nie przyjmie decyzji podjętej przez Radę Europejską stosownie do art. 17 ust. 1 traktatu nicejskiego i dotyczącej ustanowienia wspólnej obrony UE, jeżeli wspólna obrona miałaby obejmować także państwo irlandzkie. Genezy tego przepisu należy szukać w tradycyjnej polityce neutralności, datującej się od odzyskania niepodległości w 1922 r. Neutralność pojmowana była jako ważny przejaw irlandzkiej suwerenności, w latach drugiej wojny światowej zaś dodatkowo odróżniała Irlandię od Zjednoczonego Królestwa⁴³. Jak podkreślają komentatorzy, pojęcie neutralności „mogło być pojmowane jako pojęta metafora odwołująca się tak do narodowej tożsamości, jak i do poli-

deputowanych wybieranych przez Riksdag). Wymogi te znajdują odpowiednie zastosowanie także przy zaciąganiu zobowiązań Szwecji w formie innej niż umowa międzynarodowa, a także przy wypowiedaniu umowy bądź zobowiązania (art. 4).

⁴⁰ R. Arnold: *Zmiany konstytucyjne związane z członkostwem w Unii Europejskiej — przykład Irlandii*. W: *Zmiany konstytucyjne...*, s. 81.

⁴¹ Ibidem, s. 81.

⁴² Tekst konstytucji irlandzkiej zob.: <http://www.taoiseach.gov.ie/upload/publications/297.htm>

⁴³ Zob. także: K. McBean: *Ireland*. In: *Neutrality and non-alignment in Europe today...*, s. 31.

tyki bezpieczeństwa”⁴⁴. W każdym z sześciu dotychczasowych referendum poświęconych zagadnieniom integracji jej przeciwnicy szermowali hasłem „neutralność”. Argument ten był tak skuteczny, że stał się jedną z istotniejszych przyczyn przegranego referendum dotyczącego ratyfikacji traktatu nicejskiego w 2001 r.⁴⁵ W następstwie rząd irlandzki, pragnąc zabezpieczyć się przed ponowną porażką, w powtórzonym referendum zdecydował się na wprowadzenie do konstytucji omawianego art. 29 ust. 4 pkt 9. Regulacja ta zapewnia konstytucyjną ochronę neutralności, zarazem jednak umożliwia uczestnictwo w operacjach EPBiO.

Irlandzka polityka neutralności często nazywana była „neutralnością militarną”, co oznaczało, że rozumiano ją jako zakaz uczestnictwa w sojuszach wojskowych, przy równoczesnym aktywnym zaangażowaniu w misje pokojowe prowadzone w ramach ONZ (zaangażowanie to sięgało liczby ok. 850 żołnierzy rocznie). Postawa taka była zresztą zgodna z konstytucją Irlandii, głoszącą w art. 29 ust. 1 i 2, że Irlandia potwierdza swe oddanie ideałom pokoju i przyjaznej współpracy pomiędzy narodami, opartym na międzynarodowej sprawiedliwości i moralności. Jest także przywiązana do zasady pokojowego rozstrzygania sporów międzynarodowych przez arbitraż międzynarodowy lub orzeczenia sądowe. Irlandzkie definiowanie neutralności sprawiło, że kraj ten od chwili proklamowania WPZiB aktywnie uczestniczył w prowadzeniu tej polityki, nie widząc w niej zagrożenia dla neutralności dopóty, dopóki nie aspirowała do stworzenia wspólnej obrony. Siły zbrojne Irlandii, liczące w grudniu 2005 r. zaledwie ok. 10 400 osób, aktywnie partycypowały w operacjach EPBiO (np. w operacji *Artemis* w Demokratycznej Republice Konga wzięło udział 5 irlandzkich oficerów oddelegowanych do sztabu misji; ogółem w grudniu 2005 r. w operacje UE zaangażowanych było 75 osób irlandzkiego personelu)⁴⁶. Niemniej państwo to odczuwało potrzebę międzynarodowego potwierdzenia swego statusu militarnej neutral-

⁴⁴ P. Keatinge: *Comments on the Irish position*. In: *Neutrality and non-alignment in Europe today...*, s. 38.

⁴⁵ Ibidem, s. 38.

⁴⁶ Komentatorzy podkreślają, że mimo niewielkiej liczebności irlandzkie Stałe Siły Obrony mogą stanowić cenny wkład do misji EPBiO. Ich atutami są: a) profesjonalizm, wynikający z faktu, że armia irlandzka jest armią zawodową, zaś każdy żołnierz uczestniczący w misji pokojowej musi mieć za sobą co najmniej 1 rok szkolenia; b) status ochotniczy, który wpływa pozytywnie na morale żołnierzy; c) doświadczenie, gdyż każdy oficer delegowany w charakterze obserwatora musi mieć uprzednie doświadczenie w misjach pokojowych; jak obliczono w 1997 r., ok. 65% członków irlandzkich Stałych Sił Obrony ma za sobą uprzednią służbę na międzynarodowych misjach pokojowych; d) znajomość języka — podczas gdy język angielski jest powszechnym językiem operacji wojskowych, dla Irlandczyków nie stanowi on żadnego problemu; e) akceptacja — wyrażająca się faktem, że Irlandia jest pojmowana jako kraj neutralny i bezstronny, a co za tym idzie — żołnierze z tego państwa są łatwiej akceptowani przez ludność zamieszkującą teren operacji. Cechy wyliczone za O.A.K. MacDonaldem, zob.:

ności. Dlatego też podczas szczytu Rady Europejskiej w Sewilli, odbywającego się w dn. 21–22 czerwca 2002 r., Irlandia złożyła specjalną deklarację, która jako aneks nr III została dołączona do Konkluzji Urzędu Przewodniczącego⁴⁷. Składa się ona z siedmiu punktów, precyzujących stanowisko tego kraju odnośnie do EPBiO. W punkcie 1. Irlandia potwierdza przywiązanie do celów i zasad Karty NZ, które przyznają Radzie Bezpieczeństwa ONZ pierwszoplanową odpowiedzialność za zachowanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Zarazem w kolejnym punkcie deklaracji Irlandia zgłasza swe zaangażowanie we WPZiB UE. II filar Unii nie może jednak naruszać tradycyjnej irlandzkiej polityki neutralności militarnej, co wynika z prawnej regulacji art. 17 ust. 1 TUE, stanowiącego, że WPZiB „nie uchybia specyficznemu charakterowi polityki bezpieczeństwa i obronnej niektórych państw członkowskich [...]” (punkt 3. deklaracji). W związku z tym Irlandia nie będzie związana jakimikolwiek porozumieniami dotyczącymi wspólnej obrony w ramach UE ani też nie będzie uczestniczyć w rozwoju armii europejskiej (punkt 4.). Zdaniem Irlandii, szczyt Rady Europejskiej w Nicei potwierdził, że rozwój zdolności Unii do prowadzenia misji humanitarnych i zarządzania kryzysowego nie wymaga ustanowienia armii europejskiej. Irlandia przypomina, że TUE postuluje, aby decyzja o kreacji wspólnej obrony UE została podjęta na zasadzie jednomyślności państw członkowskich i przyjęta następnie przez te państwa, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. W związku z tym rząd irlandzki poczynił w deklaracji wyraźne zobowiązanie na rzecz suwerena irlandzkiego, zgodnie z którym ewentualna decyzja i jakikolwiek przyszły traktat, który będzie oznaczał odejście Irlandii od polityki neutralności militarnej, będzie musiał być zatwierdzony przez naród w referendum (punkt 5.). Wprawdzie irlandzkie Stałe Siły Obrony będą uczestniczyć w zamorskich operacjach, także prowadzonych pod auspicjami EPBiO, jednak ich udział będzie uzależniony od spełnienia warunków procedury tzw. potrójnego zabezpieczenia (*triple lock*). Oznacza to: a) autoryzację operacji przez Radę Bezpieczeństwa lub Zgromadzenie Ogólne ONZ; b) zgodę rządu irlandzkiego na wysłanie sił; c) zatwierdzenie decyzji rządowej przez izbę niższą parlamentu (Izba Przedstawicieli zwana *Dail Eireann*). Kwestia udziału irlandzkich wojskowych w misjach EPBiO wzbudziła w tym kraju wiele kontrowersji związanych z koncepcją unijnych Grup Bojowych. Minister obrony tego państwa wyraził zamiar skierowania 200 irlandzkich żołnierzy do Nordyckiej Grupy Bo-

D. Keohane: *Realigning neutrality? Irish defence policy and the EU*. „WEU ISS Occasional Papers”, no. 24, March 2001, s. 27–28.

⁴⁷ Annex III: *National Declaration of Ireland*, zob.: *From Laeken to Copenhagen. European defence: core documents*. Ed. J.-Y. Haine. Vol. III. EU ISS Chaillot Papers, no. 57, February 2003, s. 74–75.

jowej, tworzonej przez Szwecję, Finlandię, Norwegię i Estonię. Wypowiedź ta wywołała wewnętrzną debatę toczącą się wokół kwestii, czy irlandzkie prawo zezwala na udział w Grupach Bojowych UE. W istocie w tym zakresie istniała luka prawna, gdyż ustawy o obronie z 1960 r. i 1993 r. (*Defence (Amendment) (No. 2) Act, 1960; Defence (Amendment) Act 1993*) umożliwiały udział irlandzkich jednostek jedynie w międzynarodowych siłach ONZ. Brak było formalnych regulacji dotyczących wysyłania wojsk za granicę w innych celach. Lukę tę zlikwidowano, przyjmując w dn. 12 lipca 2006 r. ustawę zmieniającą ustawę o obronie (*Defence (Amendment) Act 2006*). W tytule ustawy zawarto cel jej przyjęcia, stanowiąc „Ustawa autoryzująca wysyłanie kontyngentów lub członków Stałych Sił Obrony do służby za granicami państwa i regulująca związane z tym kwestie”⁴⁸.

Ewentualne członkostwo Irlandii we wspólnej obronie wymagałoby zmiany art. 29 ust. 4 pkt 9 konstytucji. Stosowną procedurę w tym zakresie przewiduje art. 46 konstytucji. Propozycja zmiany musi zostać zainicjowana w Izbie Przedstawicieli w formie projektu ustawy. Po uchwaleniu przez obie izby parlamentu (*Dail Eireann* i *Seanad Eireann* zwane łącznie *Oireachtas*) projekt (*Bill*) przedstawiany jest narodowi do rozstrzygnięcia w drodze referendum. Zgodnie z art. 47 ust. 1 konstytucji, ustawę zmieniającą konstytucję uważa się za zatwierdzoną, jeżeli opowie się za nią większość głosujących. W następstwie prezydent podpisuje i ogłasza ustawę.

Republika Malty jest przykładem małego państwa członkowskiego UE (zaledwie 316 km² powierzchni — najmniejsze państwo w Unii), które stara się zachować politykę neutralności. Artykuł 1 (zatytułowany *Zasady państwa*) konstytucji Malty z 1964 r.⁴⁹ *expressis verbis* statuuje w ust. 3 maltańską neutralność⁵⁰.

⁴⁸ „An Act to authorise the despatch of contingents or members of the Permanent Defence Force for service outside the State and to provide for related matters”.

Ustawa ta pozwala na ekspedowanie za granicę, na podstawie uprzedniej zgody rządu irlandzkiego, kontyngentów lub poszczególnych członków Stałych Sił Obrony w celu: a) wykonywania obowiązków w charakterze przedstawicieli wojskowych albo wypełniania, wynikającej z mianowania, służby poza granicami państwa, włączając delegowanie do jakiejkolwiek organizacji międzynarodowej (w tym do instytucji UE); b) przeprowadzenia lub uczestniczenia w ćwiczeniach; c) wypełniania obowiązków natury ceremonialnej, uczestniczenia w wymianach i wizytach; d) podejmowania obowiązków związanych z monitorowaniem, obserwacją i doradztwem; e) uczestnictwa lub podejmowania misji rozpoznawczych lub misji typu *fact-finding*; f) podejmowania zadań humanitarnych w odpowiedzi na aktualną lub potencjalną katastrofę bądź zagrożenie; g) uczestnictwa w zawodach sportowych; h) dokonywania inspekcji i oceny składów, wyposażenia i infrastruktury. Rząd może również udzielić ogólnej zgody na określony czas na wykonywanie wymienionych czynności.

⁴⁹ Tekst konstytucji Republiki Malty zob.: <http://www.gov.mt/frame.asp?l=1&url=http://president.gov.mt>

⁵⁰ Zgodnie z tym przepisem: „Malta jest neutralnym państwem dążącym do pokoju, bezpieczeństwa i społecznego postępu pomiędzy wszystkimi narodami przez stosowanie polityki nie-

Wymieniony przepis konstytucji, w którym można odnaleźć czytelne reminiscencje drugiej wojny światowej, stał się przyczyną złożenia przez Maltę Deklaracji w sprawie neutralności. Została ona dołączona jako deklaracja nr 35 do Aktu końcowego, będącego częścią traktatu akcesyjnego Malty i 9 innych państw do UE⁵¹. Krótko stanowi ona, że Malta potwierdza swe zobowiązania w ramach WPZiB UE. Równocześnie państwo to uważa, że jego udział we WPZiB UE nie narusza neutralności. Podstawą do takiego stwierdzenia strony maltańskiej jest fakt, że TUE postanawia, iż jakakolwiek decyzja podjęta przez Unię Europejską o przejściu do wspólnej obrony musi zapaść na mocy jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej, przyjętej przez państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi. Malta dysponowałaby w związku z tym możliwością wetowania ewentualnej decyzji. Zgoda na nią wiązałaby się jednak ze zmianami konstytucyjnymi w tym państwie. Ewentualna nowelizacja konstytucji wymagałaby kwalifikowanej liczby głosów w parlamencie maltańskim. Wynika to z zawierającego zasadę prymatu konstytucji art. 6 konstytucji, zgodnie z którym, jeśli prawodawstwo jest niezgodne z konstytucją, to ma ona pierwszeństwo, zaś sprzeczny akt jest unieważniany aż do granic niezgodności. Jakakolwiek zmiana postanowień art. 1 konstytucji, w tym ust. 3 statuującego Maltę jako państwo neutralne, byłaby możliwa, na podstawie

zaangażowania i odmowę uczestnictwa w jakimkolwiek militarnym sojuszu. Status taki będzie w szczególności oznaczał, że:

- a) żadna zagraniczna baza wojskowa nie będzie mogła mieć swej siedziby na terytorium maltańskim;
- b) żadne wojskowe urządzenia na Malcie nie będą dopuszczone do użytku dla jakichkolwiek obcych sił, z wyjątkiem realizacji prośby rządu maltańskiego i jedynie w następujących przypadkach:
 - (i) w wykonywaniu przyrodzonego prawa do samoobrony w przypadku jakiegokolwiek zbrojnego naruszenia obszaru, nad którym Republika Malty sprawuje suwerenność, albo w następstwie środków lub działań zdecydowanych przez Radę Bezpieczeństwa ONZ; albo
 - (ii) gdy zachodzi jakiekolwiek zagrożenie dla suwerenności, niepodległości, neutralności, jedności lub terytorialnej integralności Republiki Malty;
- c) z wyżej wspomnianym wyjątkiem, żadne inne urządzenie nie będzie dopuszczone do użytku w taki sposób lub w takim stopniu, który byłby równoznaczny z obecnością na Malcie koncentracji obcych sił;
- d) z wyżej wspomnianym wyjątkiem, żaden zagraniczny personel wojskowy nie będzie wpuszczony na terytorium maltańskie, inny niż wojskowy personel wykonujący lub pomagający w wykonaniu cywilnych prac lub działań i inny niż utrzymany w rozsądnych liczbach granicach wojskowy personel techniczny pomagający w obronie Republiki Malty;
- e) stocznie Republiki Malty będą używane do cywilnych celów komercyjnych, ale mogą także być używane w rozsądnych granicach czasowych i ilościowych do naprawy okrętów wojskowych, które nie brały udziału w walkach, lub dla konstruowania okrętów, i w zgodzie z zasadami niezaangażowania wspomniane stocznie będą odmawiać wojskowym okrętom dwóch supermocarstw”.

⁵¹ Tekst traktatu akcesyjnego zob. Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864.

art. 66, jedynie w przypadku uzyskania w parlamencie (Izba Reprezentantów) większości głosów co najmniej 2/3 wszystkich członków Izby⁵².

4. Wszystkie z badanych państw w mniejszym lub większym stopniu zaangażowały się we współpracę w ramach WPZiB/EPBiO. Wydaje się także, że pogodziły się z faktem, iż „idea Europy jako czysto cywilnej siły jest już za nami”⁵³. W obliczu nowych zagrożeń, takich jak terroryzm czy proliferacja broni masowego zniszczenia, dominuje przekonanie, że rozwijanie europejskich zdolności w sferze wojskowej i cywilnej zwiększy bezpieczeństwo kontynentu, a w konsekwencji także państw tradycyjnie neutralnych. Nasuwa to trzy uwagi. Po pierwsze, w obliczu procesów globalizacyjnych głębokiemu zredefiniowaniu ulega pojęcie neutralności. Opierając się na przykładzie Austrii, można zadać zasadne pytanie, czy jest to jeszcze faktycznie stan neutralności. Po drugie, elity i społeczeństwa neutralnych i prowadzących politykę neutralności państw UE są przywiązane do innej wizji EPBiO niż ta, która przewija się wśród części elit francuskich i niemieckich. Godzą się one wyłącznie na EPBiO ograniczoną do podejmowania skutecznych operacji zarządzania kryzysowego. Bariery mentalne, a często także prawne, historyczne i psychologiczne przywiązanie do tradycyjnej, nierzadko idealizowanej jak w Irlandii, neutralności powodują, że omawiane państwa *in gremio* sprzeciwiają się wprowadzeniu wspólnej obrony w ramach UE i przekształceniu Unii w sojusz militarny. Nie można nie zauważyć, że w ten sposób stają się one, choć z całkowicie odmiennych powodów, politycznym sojusznikiem krajów takich, jak: Wielka Brytania, Dania czy Polska, w których interesie leży kultywowanie silnych więzi transatlantyckich w sferze bezpieczeństwa i obrony. Po trzecie, zgoda na rozwój EPBiO ma charakter warunkowy. Opisywane państwa akceptują tę politykę z zastrzeżeniem jednak, że spełniać ona będzie trzy podstawowe wymagania: a) zasadniczym trybem podejmowania decyzji powinna pozostać jednomyślność, ewentualnie możliwa jest także klauzula *opting-out*; rozwiązanie to pozwalałoby na wetowanie lub wyłączenie się z uczestnictwa w misjach wojskowych UE; b) operacje EPBiO powinny pozostać „otwarte” w taki sposób, by umożliwić z jednej strony wzięcie w nich udziału tylko zainteresowanym państwom UE, z drugiej zaś by partycypować w nich mogły także

⁵² Nie byłaby to pierwsza zmiana konstytucyjna związana z członkostwem Malty w UE. W dn. 7 maja 2003 r. Malta dokonała nowelizacji konstytucji, zamieszczając w art. 65 ust. 1 postanowienie mające ułatwiać stanowienie prawa maltańskiego w związku z europejskimi zobowiązaniami tego państwa. Parlament może „tworzyć prawa dla pokoju, porządku i dobrego zarządzania Maltą w zgodzie z pełnym poszanowaniem praw człowieka, powszechnie uznanych zasad prawa międzynarodowego oraz międzynarodowymi i regionalnymi zobowiązaniami Malty, w szczególności przyjętymi w traktacie akcesyjnym do Unii Europejskiej, podpisanym w Atenach w dn. 16 kwietnia 2003 r.”

⁵³ N. Gnesotto: *European Strategy as a model*. „Newsletter”, No. 9, January 2004, s. 1.

kraje niebędące członkami Unii; c) UE musi szanować pierwszoplanową odpowiedzialność ONZ za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. W związku z tym misje EPBiO mogą odbywać się tylko z zachowaniem podstawy prawnej w postaci rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ lub Zgromadzenia Ogólnego ONZ albo na zaproszenie ze strony państwa, na terytorium którego operacja ma mieć miejsce.